

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 233

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. Wolfgang Arnold

Mitglied der Geschäftsführung des  
Bundesverbandes deutscher Banken e.V.

## Bankenwettbewerb und Bankenaufsicht — Perspektiven der EG-Bankrechtsharmonisierung

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes  
Saarbrücken, den 15. Februar 1991

## **Bankenwettbewerb und Bankenaufsicht - Perspektiven der EG-Bankrechtsharmonisierung**

von Dr. Wolfgang Arnold

Die geschäftspolitischen Rahmenbedingungen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Banken werden maßgeblich durch die bankaufsichtlichen Vorschriften bestimmt. Noch vor einigen Jahren herrschte bei der Ausgestaltung dieser Vorschriften eine nationale Perspektive vor und Änderungen dieser Rahmenbedingungen vollzogen sich - sieht man einmal von Ad-hoc-Maßnahmen, wie z.B. bei der Herstatt-Krise ab - nur in größeren Zeitabständen. Dies hat sich inzwischen grundlegend gewandelt.

Der EG-einheitliche Binnenmarkt ab 1993, das Zusammenwachsen der Finanzmärkte, die zunehmende Internationalisierung des Bankgeschäftes mit all den innovativen Produkten und der damit einhergehende verschärfte internationale Bankenwettbewerb erfordern nämlich einen einheitlichen, international geprägten Ansatz für die Gestaltung der Bankaufsichtsnormen, und zwar sowohl zur Herstellung eines funktionsfähigen und nicht diskriminierenden Wettbewerbs als auch für die Solidität des internationalen Finanzsystems.

Die Schwierigkeiten, einen solchen Ansatz in konkrete Regelungsinhalte umzusetzen, sind erheblich: Ähnlich wie etwa der Versicherungssektor unterliegt der Bankenbereich in allen Ländern traditionell aus Gründen des Allgemeinwohls (Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzung, Verbraucherschutz) besonders starken Regulierungen. Diese Regulierungen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgeprägt: Universalbanksystemen stehen Trennbanksysteme, privatwirtschaftlich geprägte Bankenstrukturen staatlich dominierte Bankenapparate oder liberalisierten Märkten abgeschottete Marktgebilde gegenüber.<sup>1</sup>

Gleichwohl ist das Tempo, mit der die Angleichung der kreditwirtschaftlichen Rah-

---

<sup>1</sup> Vgl. Arnold (1989)

menbedingungen betrieben wird, geradezu atemberaubend.<sup>2</sup> Die entscheidenden Harmonisierungsaktivitäten sind erst 1987/1988 eingeleitet worden. Heute, nicht einmal drei, vier Jahre danach, kann gesagt werden, daß der internationale Harmonisierungsprozeß jedenfalls in seinen zentralen Bereichen nahezu abgeschlossen ist.

Im folgenden soll thematisch eine Einschränkung, aber auch eine Erweiterung vorgenommen werden. So wird nicht das Spektrum der EG-Bankrechtsharmonisierung in seiner ganzen Breite beleuchtet. Vielmehr sollen wesentlich die bankaufsichtlichen Strukturnormen, also das Herzstück einer jeder Bankaufsichtsgesetzgebung, im Mittelpunkt stehen. Dabei werden zwangsläufig alle wesentlichen Bankrechtskoordinierungs-Richtlinien der EG angesprochen, also im einzelnen die Eigenmittel-, die Solvabilitätskoeffizienten-, die Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie sowie die Konsolidierungs-, die Kapitaladäquanz- und die Großkredit-Richtlinie.

Die thematische Erweiterung besteht darin, daß keineswegs nur auf die EG-Entwicklungen eingegangen werden soll, sondern auch auf die Aktivitäten des Baseler Ausschusses für Banküberwachung und auf die Aktivitäten der IOSCO (International Organization of Securities Commissions), also der obersten Wertpapieraufsicher, die ihre eigenen Regelungssysteme kennen. Zudem werden - vornehmlich am Beispiel der sogenannten Neubewertungsreserven - konkrete Bezüge zur anstehenden Novellierung des Kreditwesengesetzes hergestellt.

Wenn über internationale Bankrechtsharmonisierung und ihre Wettbewerbsrelevanz gesprochen wird, so geht es wesentlich um bankaufsichtliche Strukturnormen. Diese Normen begrenzen alle in mehr oder minder restriktiver Form die Geschäfts- oder die Risikoübernahmefähigkeiten eines Kreditinstitutes.

Die Grundstruktur von Risikobegrenzungsnormen besteht dabei darin, daß der Umfang der risikobehafteten Geschäfte an die Höhe des Eigenkapitals gebunden wird. Deshalb kommt der Definition des Eigenkapitals zentrale Bedeutung bei der Ausgestaltung des Bankaufsichtsrechts zu. Darüber hinaus wird den Kreditinstituten im Rahmen dieser Normen vorgegeben, wie bestimmte banktypische Risiken zu erfassen, zu messen sind. Die quantitative Risikoabbildung wird dann in ein zahlenmäßiges Verhältnis zum Eigenkapitalbestand gesetzt.

Die für die deutschen Banken maßgeblichen Strukturnormen sind die Großkreditvorschriften des § 13 Kreditwesengesetz sowie die KWG-Grundsätze I und Ia. Grundsatz

---

<sup>2</sup> Vgl. Arnold (1990a).

Es sieht vor, daß die Risikoaktiva - das sind derzeit Kredite, Beteiligungen sowie seit kurzem auch fremdwährungs- und zinsbezogene Geschäfte, wie Swaps, Termingeschäfte und Optionsrechte -, das 18fache des haftenden Eigenkapitals nicht übersteigen dürfen. Oder anders ausgedrückt: Das Eigenkapital mal 18 muß immer größer oder gleich sein als die Risikoaktiva.

Diese Relation kann auch dahingehend ausgedrückt werden, daß das Eigenkapital mindestens 5,56 Prozent der Risikoaktiva betragen soll. Dies entspricht einer Umrechnung von Risikotatbeständen in "Bindung" von haftendem Eigenkapital. Angenommen etwa, ein Kreditinstitut will einen Kredit in Höhe von 100 an ein Industrieunternehmen ausreichen, so muß es dazu 5,56 Einheiten Eigenmittel vorhalten. Wenn es nur über die 5,56 Einheiten verfügt, könnte es kein anderes mit Adressenausfallrisiken behaftetes Geschäft betreiben.

$18 \times \text{Eigenkapital} \geq \text{Risikoaktiva}$
--

oder

$\text{Eigenkapital} \geq 5,56 \text{ Prozent der Risikoaktiva}$
--

Die 5,56 prozentige Eigenkapitalunterlegung gilt jedoch nur für Risikoaktiva, denen ein normales "Risiko" zugeordnet wird, wie im vorliegenden Fall der Kredit an ein Industrieunternehmen. Bei bestimmten anderen Geschäftspartnern, so beispielsweise bei Banken, wird ein geringeres Ausfallrisiko unterstellt, so daß Geschäfte mit dieser Adresse mit einem geringeren Faktor angerechnet werden. Die risikobehafteten Aktiva "binden" somit - in Abhängigkeit von ihrem vermuteten Risikogehalt - ein unterschiedliches Quantum an Eigenkapital und verursachen damit in unterschiedlicher Höhe Kosten.

Im Zentrum des Geschehens stehen also letztlich immer drei Größen:

- die Definition der Eigenmittel,
- die Definition und Abgrenzung der anrechnungspflichtigen, risikobehafteten Geschäfte und die damit verbundene Bonitätsgewichtung der Geschäftspartner sowie
- die Höhe der Eigenmittelunterlegung für die anrechnungspflichtigen Geschäfte oder anders ausgedrückt der "Eigenkapitalbindungsfaktor".

Der erste, vielleicht vorentscheidende Schritt zur Vereinheitlichung der internationalen

Eigenkapitalstandards wurde im Sommer 1988 durch den sogenannten Cooke-Ausschuß bei der Bank für internationalen Zahlungsausgleich mit der sogenannten Baseler Eigenkapitalempfehlung<sup>3</sup> gemacht. Mit der Baseler Empfehlung wurde erstmals ein internationaler Grundkonsens bei dieser zentralen Bankaufsichtsbestimmung erreicht.

Die Baseler Empfehlung beinhaltet zunächst eine Eigenkapitaldefinition. Danach setzen sich die Eigenmittel eines Kreditinstituts aus dem "Kernkapital" (Grundkapital und offene Rücklagen) sowie dem "Ergänzungskapital" zusammen. Ergänzungskapital wird nur bis zur Höhe des Kernkapitals anerkannt. Wenn also ein Kreditinstitut beispielsweise über 100 Kernkapital und 150 Ergänzungskapital verfügt, so werden ihm 50 Ergänzungskapital nicht anerkannt. Sein Gesamtkapital beträgt mithin nur 200. Zum Ergänzungskapital zählen unter anderem stille § 26a KWG-Reserven, Neubewertungsrücklagen/reserven und sogar Wertberichtigungen auf Länderrisiken, weiterhin sogenannte hybride Instrumente, wie Genußscheine und nachrangige Verbindlichkeiten.<sup>4</sup>

Die Empfehlung legt darüber hinaus den jeweils notwendigen Eigenkapitalunterlegungssatz für die mit Adressenausfallrisiken behafteten Geschäfte einschließlich der nicht bilanzwirksamen finanzinnovativen Geschäfte fest. Die Erfassung von "Kreditrisiken" entspricht dabei im Prinzip der deutschen Aufsichtssystematik im KWG-Grundsatz I, das heißt, die Geschäfte werden mit Bonitätsgewichten - ausgedrückt in Prozentsätzen - versehen. Die deutschen Banken haben die Baseler Regelungen auf freiwilliger Basis umgesetzt. In anderen Ländern des Zehner-Clubs, wie beispielsweise in den USA, in Großbritannien und in Japan, wurde die Empfehlung in verbindliche nationale Regelungen überführt.

Parallel dazu entwickeln die Organe der Europäischen Gemeinschaften seit drei, vier Jahren erhebliche Aktivitäten zur Harmonisierung des Bankaufsichtsrechts. Damit sollen die Voraussetzungen für den EG-einheitlichen Bankenmarkt ab 1993 geschaffen werden. Im Unterschied zu der Baseler Empfehlung müssen die EG-Richtlinien in nationales Recht transformiert werden. Sie geben den jeweiligen Gesetzgebern Mindestnormen vor, das heißt, die nationalen Vorschriften dürfen schärfer, aber nicht weicher gefaßt sein. Dabei gilt das Prinzip der Heimatkontrolle, das heißt, ein Kreditinstitut benötigt mit seinen Niederlassungen nur die Zulassung seines Sitzlandes, um in der gesamten EG tätig werden zu können.

---

<sup>3</sup> Vgl. Ausschuß für Bankenbestimmung und -überwachung (1988).

<sup>4</sup> Vgl. Arnold (1988).

Als erstes zentrales Vorhaben wurde dabei im April 1989 die EG-Eigenmittel-Richtlinie verabschiedet. Der EG-Eigenmittelbegriff lehnt sich eng an den Begriff der Baseler Empfehlung an. In Übereinstimmung mit den Baseler Regelungen wird ebenfalls in Kern- und Ergänzungskapital unterschieden. Abweichend davon sind jedoch nach den EG-Normen Länderwertberichtigungen nicht als Ergänzungskapital anererkennungsfähig. Das Baseler Komitee hat jedoch jetzt beschlossen, daß Länderwertberichtigungen nur noch bis Ende 1993 anerkannt werden sollen. Dieser Beschluß muß jetzt allerdings noch durch die Notenbankgouverneure gebilligt werden. Er wäre ein wichtiger Schritt, Wettbewerbsbenachteiligungen der EG-Banken gegenüber ihren japanischen und amerikanischen Konkurrenten zu beseitigen.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Eigenmittel-Richtlinie steht die Ende letzten Jahres verabschiedete EG-Solvabilitätskoeffizienten-Richtlinie<sup>5</sup>. Sie ist das europäische Pendant zum KWG-Grundsatz I. Die Solvabilitäts-Richtlinie sieht - wie die Baseler Empfehlung - eine 8 Prozent Norm für das Verhältnis von Gesamteigenkapital zu risikobehafteten Geschäften vor. In der Terminologie des Grundsatzes I bedeutet dies ein Multiplikator von 12,5, das heißt, die Kreditinstitute dürfen nur in Höhe des 12,5fachen ihrer Eigenmittel Adressenausfallrisiken eingehen. Der hierbei zugrundezuliegende Eigenkapitalbegriff ist jedoch - wie erwähnt - weiter gefaßt als der in § 10 KWG. Zusätzlich zu der 8 Prozent Norm gilt immer auch eine 4 Prozent Norm, die auf das Kernkapital bezogen ist.

In diesem Zusammenhang ist die im letzten Jahr abgeschlossene Novellierung der KWG-Grundsätze I<sup>6</sup> und Ia<sup>7</sup> zu erwähnen.<sup>8</sup> Der neue Grundsatz I beinhaltet bereits eine erste Teilumsetzung der EG-Solvabilitäts-Richtlinie und der Cooke-Eigenkapital-Empfehlung. So bezieht der Grundsatz I nun auch die nicht bilanzwirksamen Geschäfte in Form von Finanz-Swaps, Termingeschäften und Optionsrechten ein. Auf diese Geschäfte kann sozusagen im Vorgriff auf die internationalen Regelungen der OECD-Staatenbegriff angewendet werden, das heißt, daß bei ausländischen Kreditinstituten in OECD-Staaten als Geschäftspartner ein Bonitätsgewichtungsfaktor von 20 Prozent gilt und nicht von 50 Prozent, wie sonst bei Krediten an Kreditinstituten in anderen Ländern.

---

<sup>5</sup> Vgl. EG-Kommission (1989).

<sup>6</sup> Vgl. Arnold; Schulte-Mattler (1990).

<sup>7</sup> Vgl. Schulte-Mattler (1991).

<sup>8</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (1990). In diesem Beitrag sind auch die Erläuterungen zu den Grundsätzen abgedruckt.

Im Zuge der Neufassung des Kreditwesengesetzes wird es erneut zu einer umfassenden Überarbeitung der Grundsätze I und Ia kommen. So wird der gerade erwähnte OECD-Staatenbegriff, nach dem diese Staaten bonitätsmäßig wie das Inland eingestuft werden, dann für alle Risikoaktiva gelten und nicht nur für die im Rahmen der letzten Grundsatz I-Novelle neu einbezogenen Geschäfte. Dies wird zu Entlastungen, insbesondere bei den Interbankkrediten, führen. Die Anrechnung der Wertpapiere, wie Aktien und Schuldverschreibungen, wurde zurückgestellt. Sie wird jedoch mit der Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Recht kommen, weil die Richtlinien ebenso wie die Baseler Empfehlung verlangen, daß Wertpapiere risikomäßig wie Kredite behandelt werden.

Die deutschen Banken könnten die EG-Normen, also die 4 Prozent-, insbesondere aber die 8 Prozent-Norm, ohne größere Anpassungsprobleme erfüllen, wie Proberechnungen gezeigt haben. Dies würde jedoch voraussetzen, daß ihnen bei der in dieser Legislaturperiode anstehenden Novellierung des Kreditwesengesetzes sämtliche in der EG-Richtlinie anerkannten Eigenmittelelemente zugestanden werden.

Für die Neufassung des Eigenkapitalbegriffs im Kreditwesengesetz hat das Bundesfinanzministerium Ende Mai 1990 einen ersten Diskussionsentwurf vorgelegt. Der Entwurf schöpft den durch die EG-Eigenmittel-Richtlinie vorgegebenen Spielraum nur begrenzt aus. So soll zwar Genußrechtskapital künftig in Höhe von 100 Prozent des Kernkapitals anerkennungsfähig sein. Derzeit gilt noch eine Grenze von 25 Prozent. Darüber hinaus sollen Kreditinstitute ihre risikobehafteten Geschäfte bis zu 50 Prozent des Kernkapitals mit nachrangigen Verbindlichkeiten kapitalmäßig unterlegen können, was bislang nicht möglich ist. Der Entwurf sieht aber nicht die Anerkennung von stillen Neubewertungsreserven in Grundstücken, Gebäuden, Wertpapieren und sonstigen Finanzanlagen vor, wobei Neubewertungsreserven als Differenz zwischen Marktwert und bilanziellen Wertansatz definiert sind.

Die Diskussion über die Transformation der EG-Eigenmittel-Richtlinie in nationales Recht, das heißt die Diskussion um die Anerkennung der Neubewertungsreserven, verdeutlicht anschaulich die Problematik des Konzepts der Mindestharmonisierung. Wenn nämlich die nationalen Vorschriften schärfer als die Richtlinie gefaßt würden, also stille Neubewertungsreserven nicht im Kreditwesengesetz anerkannt würden, ergäben sich rechnerische Kennziffern, die erheblich unter den verlangten Normen lägen und die ein falsches Bild über die tatsächliche Eigenkapitalsituation der deutschen Banken zeichnen. Diese ist gemessen an den internationalen Standards gut.

Würden die in der EG-Eigenmittel-Richtlinie anerkannten ergänzenden Mittel der inländischen Kreditwirtschaft jedoch vorenthalten, müßten die deutschen Banken in großem Umfang Mittel aufnehmen. Die Schätzungen über die Höhe des Kapitalbedarfs schwanken. Er dürfte jedoch für die gesamte deutsche Kreditwirtschaft zumindest im mittleren zweistelligen Milliardenbereich (!) liegen. Diese Mittel, die über ohnehin angespannte Kapitalmärkte zu mobilisieren wären, müßten laufend mit Dividenden- oder Zinszahlungen bedient werden, während sie ausländischen Mitbewerbern kostenlos zur Verfügung stehen. Zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Banken ist eine Anerkennung aller Kapitalkomponenten gemäß der EG-Eigenmittel-Richtlinie deshalb unumgänglich.

Die wettbewerbspolitische Problematik einer Nichtanerkennung von Neubewertungsreserven wurde in besonders krasser Weise durch einen Kapitalerhöhungsvertrag bei einer der größten englischen Clearing-Banken, der Nat West, deutlich. Dieser Vorgang, dem alle großen englischen Geschäftsbanken gefolgt sind, steht symptomatisch für die Ungleichbehandlung, die sich ergeben würde, wenn die nationalen Bestimmungen schärfer als die internationalen gefaßt würden. Die angesprochene Bank nahm eine Neubewertung ihrer Grundstücke und Gebäude vor und stellte diese in eine bilanzielle Neubewertungsrücklage ein. Sodann wandelte sie diese Neubewertungsrücklage steuerunschädlich in "Stammkapital" um und gab Gratisaktien im Verhältnis 1 : 1 aus. Im Ergebnis führte diese Operation zu einer Erhöhung des Kernkapitals von fast 600 Mio. Pfund, so daß sich die Cooke-Kennziffer auf 9,8 Prozent erhöhte. All dies geschah mit der Zustimmung der Bank of England.

Das Beispiel verdeutlicht, daß ein international gleichwertiger Eigenkapitalbegriff letztlich zwingend die Anerkennung stiller Neubewertungsreserven voraussetzt, solange das Bewertungsrecht nicht vereinheitlicht ist. Selbst wenn der Forderung nach Anerkennung dieser Reserven nachgekommen werden sollte, ergeben sich noch Wettbewerbsbenachteiligungen für die deutschen Banken, weil Kurs- oder Preissteigerungen bei den in Betracht kommenden Aktiva sich allenfalls im Ergänzungskapital niederschlagen können, bei Nat West jedoch - wie aufgezeigt - sogar als Kernkapital. Die Bemühungen der Kreditinstitute sind deshalb seit langem und mit großer Intensität darauf gerichtet, die Anerkennung der Neubewertungsreserven als Ergänzungskapital durchzusetzen.

Eine Berücksichtigung dieser stillen Reserven ist auch bankaufsichtlich vernünftig, weil die Begrenzungsfunktion des "klassischen Eigenkapitals", das heißt des Kernkapitals, gewahrt bleibt und durch die Neubewertungsreserven zusätzliche Faktoren



zur Risikobegrenzung herangezogen werden. Auf Neubewertungsreserven allein kann kein neues Risikopotential aufgebaut werden. Hierzu bedarf es immer einer entsprechenden Erhöhung des Kernkapitals. Wenn es bei einem Wertverfall tatsächlich zu Problemen bei der Einhaltung bankaufsichtlicher Normen kommen sollte, wie jetzt bei den japanischen Banken aufgrund der Entwicklung an den Aktienmärkten, so fragt sich, ob dies nicht möglicherweise sogar ein erwünschter Effekt ist. Erinnert sei daran, daß es wesentliches Ziel der Initiatoren der Baseler Eigenkapital-Empfehlung war, die japanischen Banken wirksam in Eigenkapitalregeln einzubinden.

Vor allem aber wird übersehen, daß es sich bei der Frage der Wertbeständigkeit solcher Mittel um ein generelles, nicht allein auf die Neubewertungsreserven bezogenes "Problem" handelt. Seine Lösung obliegt - wie sonst auch bei Kapitaldispositionen - der eigenverantwortlichen Entscheidung der Geschäftsleitung. Aus Vorsichtsgründen wären dann eben andere Mittel, wie z.B. nachrangige Verbindlichkeiten, vorzuhalten, obwohl derartige Instrumente aufgrund ihrer begrenzten Laufzeit weniger dem Kriterium der Dauerhaftigkeit genügen als die Neubewertungsreserven. Dies gilt insbesondere, wenn bei den Kursreserven statt des Tageswertes auf einen vergangenheitsbezogenen Durchschnittskurs abgestellt wird. Wenn bei den Wertpapieren etwa der Drei-Jahresdurchschnitt zugrunde gelegt worden wäre, hätte sich trotz der Kursrückgänge im vergangenen Jahr keine Minderung des anerkennungsfähigen Potentials an Neubewertungsreserven ergeben.

Die durch die Kritik ansonsten vorgebrachten Ablehnungsgründe, wie Durchbrechung deutscher Bilanzierungsprinzipien oder angebliche Inflationswirkungen, stellen auf die in der Bilanz ausgewiesenen Neubewertungsrücklagen ab. Ein solcher Ausweis ist aber weder nach geltendem noch nach künftigem deutschen Bilanzrecht möglich, so daß diese Einwände nicht "recht" verständlich sind. Es wird auch verkannt, daß die Forderung der Kreditwirtschaft sich auf die aufsichtsrechtliche Anerkennung stiller Neubewertungsreserven richtet; diese sind nach Artikel 3 Abs. 1 der Eigenmittel-Richtlinie anerkennungsfähig und würden ebenso wie "auf der anderen Seite" die nicht bilanzwirksamen Risikoaktiva in einer gesonderten Rechnung gegenüber der Bankenaufsicht "gezeigt".

Zentrales Ziel in den anstehenden internationalen Verhandlungen ist es, die aufsichtsrechtlichen Gleichbehandlung von Kreditinstituten und Wertpapierhäusern durchzusetzen. Dieses Problem hat national wie international einen hohen Aufmerksamkeitswert gewonnen, weil es die strukturelle Frage des Trennbank- oder Universalbanksystems berührt.

Das Problem ist in der Europäischen Gemeinschaft dadurch verursacht, daß der Kreditinstitutsbegriff in der Zweiten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie<sup>9</sup> eng gefaßt ist und nur auf das Kredit- und Einlagengeschäft, nicht jedoch auf das Wertpapiergeschäft abstellt. Der Kreditinstitutsbegriff dieser Richtlinie, die bekanntlich die Rechtsgrundlage für die Niederlassungs- und Betätigungsfreiheit der Kreditinstitute in der EG schafft, steht somit nicht im Einklang mit dem Universalbanksystem, bei dem das Kredit-, Einlagen- und Wertpapiergeschäft in einem Haus betrieben werden. Anzu merken ist, daß Wertpapierhäuser lange Zeit nicht Gegenstand von Überlegungen zur Harmonisierung des Aufsichtsrechts waren, obwohl sie in weiten Bereichen dieselben Geschäfte wie Kreditinstitute betreiben.

Nachdem aber auch die Wertpapierhäuser den Europa-Passport, das heißt, wie die Kreditinstitute die freie Niederlassungs- und Betätigungsfreiheit für sich beanspruchen, wird seit einiger Zeit auch international an aufsichtsrechtlichen Regel für Wertpapierhäuser gearbeitet. Diese müssen denen für Banken angeglichen sein. Ansonsten bestünde die Gefahr, daß unterschiedliche, wettbewerbsverzerrende Regelungssysteme für Kreditinstitute und Wertpapierhäuser installiert würden und daß das Ziel "gleiches Geschäft bedeutet gleiches Risiko und bedingt damit gleiche Aufsichtsregeln" verletzt wird.

Zur Verwirklichung dieses Zieles sind in gemeinsamen Anstrengungen mit dem Bundesfinanzministerium, mit der Bundesbank und dem Bundesaufsichtsamt durchaus Fortschritte erzielt worden. Ein erster, wichtiger Schritt war der im April von der EG-Kommission vorgelegte Vorschlag für eine EG-Kapitaladäquanz-Richtlinie<sup>10</sup>. Diese Richtlinie legt die Eigenmittelanforderungen für Kredit- und Marktrisiken fest, die sich aus Wertpapierhandelsgeschäften sowie aus Fremdwährungsgeschäften ergeben. Sie enthält insbesondere für die Kreditinstitute die Möglichkeit, ihre Wertpapierhandelsgeschäfte nicht der Solvabilitäts-, sondern der Kapitaladäquanz-Richtlinie zu unterwerfen.

Die Kapitaladäquanz-Richtlinie wird dazu zwingen, künftig auch Marktrisiken genauer Zins-, Wechselkurs- und sonstige Preisrisiken mit Eigenkapital zu unterlegen. Dies bedeutet, daß offene Positionen im Fremdwährung-, Zins- und Aktienbereich als anrechnungspflichtige Aktiva in die Grundsatz I-Berechnungen eingehen müssen. Abweichend von der derzeitigen Systematik des Grundsatzes Ia, der die offenen Positio-

---

<sup>9</sup> Vgl. EG-Kommission (1990b).

<sup>10</sup> Vgl. EG-Kommission (1990a).

nen durch das Eigenkapital "lediglich" limitiert, werden für diese Positionen künftig also Kapitalkosten anfallen. In das System der Eigenkapitalgrundsätze werden somit Anreize installiert, Hedge- und Nettingtechniken einzusetzen, um die Kapitalkostenbelastung zu senken - ein bankaufsichtlich sicherlich vernünftiger Schritt.

Ebenso wie die europäischen zielen auch die anderen internationalen Bestrebungen auf eine Kapitalunterlegungspflicht von offenen Positionen ab. So haben Anfang Juli 1990 die Notenbankgouverneure der Länder des Zehner-Clubs einen "Zwischenbericht" des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht für eine Erweiterung der Eigenkapital-Empfehlung zur Berücksichtigung von Marktrisiken verabschiedet.<sup>11</sup> In dem Bericht ist das Prinzip der aufsichtsrechtlichen Gleichbehandlung von Kreditinstituten und Wertpapierhäusern fest verankert. Außerdem ist erreicht worden, daß der Bericht die Notwendigkeit der Konsolidierung der Wertpapierhäuser ausdrücklich betont. Der Bericht soll in diesem Jahr als Konsultationspapier veröffentlicht und alsbald verabschiedet werden.

Auch die IOSCO, die Vereinigung der Wertpapieraufseher, arbeitet im Zusammenwirken und in hartem Ringen mit den Bankaufsehern an Aufsichtsregeln, die Kapitalunterlegungspflichten für offene Positionen vorsehen. Die IOSCO-Aktivitäten haben starke Rückwirkungen auf die Baseler und Brüsseler Arbeiten, vor allem unter dem Aspekt der Gleichbehandlung von Kreditinstituten und Wertpapierhäusern.

Was die Aufsichtsregeln für Wertpapierhandelsgeschäfte im Zins- (Bond-) und Aktienbereich betrifft, so scheint hier insofern ein Durchbruch gelungen, als sich Banken- und Wertpapieraufseher kürzlich jedenfalls im Grundsatz auf ein einheitliches Konzept verständigt haben, dem sogenannten Building-block-Approach. Danach wird sowohl im Zins- als auch im Aktienbereich zwischen einem "Specific Risk", also im wesentlichen das Adressenausfallrisiko, und einem "General Market Risk" (offene Marktrisikoposition) unterschieden, wobei über die Modalitäten derzeit in fast pausenlosen internationalen Verhandlungen beraten wird und erreichte Beratungsergebnisse immer wieder in Frage gestellt werden.

Offen ist auch immer noch die Frage, welcher Eigenkapitalbegriff für die Wertpapierhäuser gelten soll; dabei geht es wesentlich darum, in welchem Ausmaß den Wertpapierhäusern kürzerfristige nachrangige Verbindlichkeiten als Eigenkapital (Ergänzungskapital) anerkannt werden sollen. So haben britische, amerikanische und auch japanische Wertpapierhäuser derzeit die Möglichkeit, nachrangige Verbindlichkeiten

---

<sup>11</sup> Vgl. Basler Ausschuß für Bankenaufsicht (1990).

in Höhe von bis zu 400 Prozent ihres Kernkapitals zu bilden. Dies würde ihnen im Vergleich zu den Kreditinstituten, bei denen die Anerkennungsfähigkeit für zudem längerfristige nachrangige Verbindlichkeiten auf 50 Prozent des Kernkapitals beschränkt ist, einen erheblichen Kostenvorteil verschaffen.

Insofern gehen die derzeitigen deutschen Bemühungen entscheidend dahin, den Prozentsatz, bis zu dem den Wertpapierhäusern nachrangige Verbindlichkeiten anerkannt werden, abzusenken. Zur Diskussion steht hierbei ein Satz von 100 Prozent. Damit hätten die Wertpapierhäuser zwar immer noch Vorteile gegenüber den Kreditinstituten; der Satz könnte jedoch akzeptiert werden, wenn man berücksichtigt, daß die Wertpapierhäuser ganz überwiegend kürzerfristiges Geschäft betreiben und somit der jeweilige Kapitalbedarf starken Schwankungen unterworfen ist.

Es gibt eine Reihe weiterer bankaufsichtlicher Vorhaben auf EG-Ebene, die hier nur erwähnt werden können: So soll die erste bankaufsichtliche Konsolidierungs-Richtlinie<sup>12</sup> aus dem Jahre 1983 neu gefaßt werden. Die EG-Kommission hat hierzu Anfang Oktober einen Richtlinienvorschlag unterbreitet, der, entgegen dem Baseler Zwischenbericht, nicht die Pflicht zur Einbeziehung der Wertpapierhäuser in die Konsolidierung vorsieht.

Der Konsolidierung der Wertpapierhäuser wird deshalb weiterhin das Hauptaugenmerk der deutschen Bemühungen in Brüssel gelten müssen. Der Vorschlag beinhaltet u.a. auch eine Herabsetzung der Konsolidierungsschwelle auf 20 Prozent, was zu Zusatzbelastungen führen wird. Darüber hinaus schreibt die Richtlinie im Unterschied zum derzeit geltenden § 10 a KWG zwingend die Anwendung der Vollkonsolidierung vor, sofern an einem Kreditinstitut mehr als 50 Prozent der Anteile gehalten werden. Hierbei ist unabdingbar, daß die sogenannten Anteile im Fremdbesitz in vollem Umfang den konsolidierten Eigenmitteln zugerechnet werden können.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß nach dem derzeitigen Richtlinienentwurf für Minderheitsbeteiligungen auch die Anwendung der sogenannten Equity-Methode möglich ist. Die Equity-Methode ist aber keine bankaufsichtliche Konsolidierungsmethode, sondern eine bilanzielle Bewertungsmethode für Beteiligungen. Es findet hier keine Zusammenfassung der Aktiva und Passiva von Mutter und Tochter statt. Vielmehr erfolgt in der Bilanz der Mutter eine andere Form der Bewertung der Beteiligungen, wobei die Bewertung "at equity" in der Weise erfolgt, daß der Beteiligungsbuchwert laufend (anteilig) der Eigenmittelentwicklung der Tochter angepaßt wird.

---

<sup>12</sup> Vgl. EG-Kommission (1990b).

Würde mithin die Equity-Methode für bankaufsichtliche Zwecke angewendet - wie es Aufsichtsbehörden in anderen Ländern offenkundig beabsichtigen -, wäre einer Umgehung der Konsolidierungsvorschriften und damit Wettbewerbsverzerrungen sowie bankaufsichtlich unerwünschten Effekten "Tür und Tor" geöffnet.

Zur Diskussion steht weiterhin ein Vorschlag der Kommission für eine Großkredit-Richtlinie<sup>13</sup>. Dabei scheint fast entschieden, daß eine Höchstgrenze für den einzelnen Großkredit von 25 Prozent festgesetzt wird (derzeit 50 Prozent). Auch insoweit ist also die Anerkennung der Neubewertungsreserven von großer Bedeutung, insbesondere für die kleineren und mittleren Institute. Wichtige Fragen, wie beispielsweise die Anrechnungssätze für verschiedene Kredite, die Berücksichtigung von Sicherheiten (beides § 20 KWG-Thematik) oder der Begriff der Kreditnehmereinheit (§ 19 Abs. 2 KWG) werden dabei eingehend zu prüfen sein. Die Großkredit-Richtlinie wird vor allem Ländern mit hohem industriellen Konzentrations- oder Verflechtungsgrad - ich denke nur an Italien - möglicherweise große Schwierigkeiten bereiten.

Die Kommission denkt zudem über eine EG-Einlagensicherungs-Richtlinie nach, mit der die Empfehlung aus dem Jahre 1986<sup>14</sup> abgelöst werden soll. Dieser Richtlinie, die stark unter den Eindrücken der amerikanischen Bankenkrise steht, wird unter Wettbewerbsgesichtspunkten besondere Bedeutung zukommen. Dabei wird es vor allem darum gehen, das bewährte, auf Freiwilligkeit basierende deutsche System der Einlagensicherung zu bewahren.

Zusammenfassend ist folgendes festzustellen:

- Die geschäftspolitischen Rahmenbedingungen der Banken werden sich grundlegend wandeln.
- Die Banken müssen sich dabei in ihrem Rechnungswesen, in ihrer Geschäftssteuerung darauf einstellen, daß es künftig zwei Klassen von Eigenkapital geben wird, nämlich Kernkapital sowie Ergänzungskapital mit ganz unterschiedlichen Kapitalkosten.
- Die Banken müssen sich weiterhin darauf einrichten, daß künftig nicht nur für Adressenausfallrisiken, sondern auch für Marktrisiken im Fremdwährungs-, Zins- und Aktienbereich Eigenkapital vorgehalten werden muß.

---

<sup>13</sup> Vgl. EG-Kommission (1991).

<sup>14</sup> Vgl. EG-Kommission (1987).

- Zudem muß gesehen werden, daß für bankaufsichtsrechtliche Regelungen - entsprechend der angelsächsischen Übung - auf der Aktiv- wie auf der Passivseite immer mehr das Tages- oder Marktwertprinzip gelten wird, jedenfalls was den Bereich der Wertpapierhandelsgeschäfte betrifft. Insofern entfernt sich also das aufsichtsrechtliche immer mehr vom bilanziellen Rechnungswesen.
- Wertpapierhandels- und andere Geschäftsbereiche der Banken werden institutionell-aufsichtsrechtlich eine unterschiedliche Behandlung erfahren. Das Trading-book verschafft unter bestimmten Voraussetzungen Anrechnungsvorteile. Dadurch können Verbriefungstendenzen vor allem des kürzerfristigen Geschäfts ausgelöst werden.
- Zentrales Anliegen der deutschen Seite in den internationalen Verhandlungen war und ist es, einheitliche internationale Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und das Prinzip "gleiches Geschäft bedeutet gleiches Risiko und bedingt damit gleiche Aufsichtsregeln" durchzusetzen. Bei diesen Bemühungen sind in gemeinsamen Anstrengungen erhebliche Fortschritte erzielt worden. Wenn jedoch der Gesetzgeber Neubewertungsreserven nicht als Ergänzungskapital im Kreditwesengesetz anerkennt, würde diese Zielsetzung konterkariert und die für die Wettbewerbsfähigkeit und damit der Finanzplatz Deutschland zentralen Frage gegen die deutsche Kreditwirtschaft entschieden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Arnold, W. (1988), Die Empfehlung des Cooke-Ausschusses, Eigenkapital und quantifizierte Risikopassiva als bankaufsichtliche Begrenzungsfaktoren, in: Börsen-Zeitung, 29. Oktober 1988, S. 5.
- Arnold, W. (1989), Trennbank- oder Universalbanksystem - Wohin führt die EG-Bankrechtsharmonisierung, in: Börsen-Zeitung, 30. September 1989, S. 14.
- Arnold, W. (1990a), Harmonisierung des Bankaufsichtsrechts: Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Die Bank, 12/90, S. 668-672.
- Arnold, W. (1990b), Stille Neubewertungsreserven müssen sein; Bei engstirniger KWG-Novelle ist ein hoch zweistelliger Milliardenbetrag aufzubringen, in: Börsen-Zeitung, 29. Dezember 1990, S. 42.
- Arnold, W.; H. Schulte-Mattler (1990), KWG - Grundssatz I novelliert, in: Die Bank, 8/90, S. 432-437.
- Ausschuß für Bankenbestimmungen und -überwachung (1988), Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderung, Basel, Juli 1988.
- Basler Ausschuß für Bankenaufsicht (1990), Die aufsichtliche Behandlung der Marktrisiken: Ein Zwischenbericht (BS/90/26 d).
- Deutsche Bundesbank (1990), Die neuen Grundsätze I und Ia über das Eigenkapital der Kreditinstitute, Sonderdruck Nr. 2a.
- EG-Kommission (1987), Empfehlung der Kommission vom 22. Dezember 1986 zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft (87/63/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 33, S. 16-17.
- EG-Kommission (1989a), Richtlinie des Rates vom 17. April 1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten (89/299/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 124, S. 16-20.
- EG-Kommission (1989b), Zweite Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG (89/646/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 386, S. 1-13.
- EG-Kommission (1989c), Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1989 für einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute (89/647/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 386, S. 14-22.
- EG-Kommission (1990a), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten (90/C 152/09), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 152, S. 6 - 17.
- EG-Kommission (1990b), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis (90/C315/09), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 315, S. 15 - 20.
- EG-Kommission (1991), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten (91/C123/09), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 123, S. 18-23.
- Schulte-Mattler, H. (1991), Erfassung von Marktrisiken im novellierten KWG-Grundsatz I a, in: Wertpapier-Mitteilungen, Sonderbeilage, Nr. 3/1991, S. 3-12.